第二章

我們的調查程序

處理投訴

投訴方式

2.1 市民投訴，一般可親臨本署提出，或以信件或填寫本署的免付郵資投訴表格，然後透過郵寄或傳真遞交。投訴的事項若較為簡單，而所涉機構不超過兩個，市民亦可以電話提出。

圖表 2.1 市民親臨本署投訴

2.2 本署亦接受以電子郵件方式提出的投訴。不過，由於法例規定本署人員必須嚴格保密，如有違反可被判處罰款及監禁，故此除非投訴人有電子證書，能夠提供電子簽署證明身份，否則我們必須以郵寄方式回覆投訴人，以防資料外洩。

同類主題投訴

2.3 本署不時會接到一些投訴，所針對的是某項特定社會問題或時事課題，由多名投訴人大約同時提出，主要關乎某個或某些機構的同一行動或決定。本署把這類個案稱為「同類主題投訴」(前稱「串聯投訴」)，以別於其他內容或課題獨立的投訴，並更準確地反映本署的工作量，以及統計不同機構被投訴的次數多寡。

評審工作

2.4 在接到任何投訴後，本署的評審組都會先行審研，以評定是否在申訴專員職權範圍之內，以及有否表面證據，足以展開調查。必須的資料包括被投訴的機構和事項，涉及的人物和時間等詳情，以及投訴人感到受屈的原因。

圖表 2.2 評審組開會討論

2.5 申訴專員若決定不跟進個案，本署會盡可能在 15 個工作天內通知投訴人有關的理據(參見**附件 3** 關於本署的服務承諾)。即使由於投訴人匿名或無從識別其身份，經評審後決定不予調查，本署亦不會置之不理，而會審研該些投訴是否反映行政體制上有任何普遍性問題或系統性流弊，值得本署考慮展開主動調查(參見**第 2.17** 至 **2.22 段**)。

2.6 有些投訴由於缺乏表面證據顯示有行政失當，經評審後申訴專員或會決定不予調查。然而，若投訴人當時正需要某些政府部門或公營機構的服務，本署會主動告訴他們可往何處及如何獲得服務。這做法恰似社會工作者或輔導人員的角色。

2.7 假如投訴人就「評審後決定不予調查」的個案向本署提出上訴，評審組會適當地「重新評審」以至「重開」這些個案；又或由專員再次決定不予調查。

2.8 評審後決定受理的投訴個案，會交由本署五個調查組的其中一組進行初步查訊、安排調解或展開全面調查。

初步查訊

2.9 在決定是否需要就投訴展開全面調查之前，本署通常會進行初步查訊。初步查訊會按照**圖表 2.3** 所述「機構內部投訴處理計劃」(「現處計劃」)或「提供協助／作出澄清」的方式進行。

圖表 2.3

初步查訊	
類別	**方法**
現處計劃	在取得投訴人同意後，把較簡單的個案轉介所涉機構，由該機構進行調查及直接答覆投訴人，並將覆函副本送交本署參閱。申訴專員可以指定有關機構在回覆時提供某些相關資料，並監察整個處理過程和審研有關的答覆。假如對答覆不滿意，本署或會以提供協助／作出澄清的方式跟進，甚或展開全面調查。
提供協助／作出澄清	本署會先蒐集與投訴個案有關的重要事實。假如這些資料足以完全回應投訴事項，本署會把觀察所得及查訊結果告知投訴人，並在有需要時建議所涉機構採取補救辦法和改善措施。假如需要進一步查訊，本署可能會展開全面調查（參見**第 2.12 段**）。

調解

2.10　申訴專員亦可以調解方式處理投訴，但投訴人與所涉機構必須自願參與。這種另類排解糾紛的方法，適用於不涉及行政失當或情況只是輕微的個案。投訴人與所涉機構會面，以尋求雙方都能接受的解決方案。本署會委派受過相關訓練的調查員，擔任中立的調停人。

2.11　假如調解不能解決問題，或投訴人要求重新處理其投訴，本署會另派調查員重新進行初步查訊或展開全面調查。

全面調查

2.12　若是個案複雜，涉及到原則性問題、嚴重行政失當、極不公平的情況、制度上出現流弊或程序上有缺失，申訴專員會指令展開全面調查。

2.13　調查的過程涉及廣泛而深入的探討，以蒐集證據。除了審研文件資料之外，本署可以傳召證人加以訊問，並與投訴人核對資料及進行實地視察。如有需要，本署亦會向不同界別的專業顧問徵詢意見（參見**附件 4**）。

2.14　我們亦會讓被投訴的機構、受批評或蒙受負面影響的個別人員就本署初步觀察所得提出意見。調查報告最終有定案之後，會送交投訴人，並同時送交所涉機構的首長，以落實本署的建議。

2.15　在調查報告中，本署會根據投訴人所指稱的行政失當是否屬實，將投訴評定為「成立」、「部分成立」或「不成立」。另外，在有些個案中，投訴人的具體指稱雖然不成立，但本署在調查時卻發現所涉機構另有顯著的行政失當之處。在這種情況下，個案會被列為「投訴不成立，但機構另有失當之處」。不同類別調查結果的定義載於**用語詞彙**（參見**附件 5**）。

覆檢個案

2.16　投訴人有時會不滿意我們的調查結果或結論，要求本署覆檢其個案。這類個案會先由原本負責的調查員審研投訴人要求覆檢的理據，然後把意見提交所屬調查組的總調查主任。後者會重新審視個案，並着眼於投訴人提出的任何新證據或觀點，然後把覆檢的要求提交主管的助理申訴專員審閱。本署給投訴人的回覆均經副申訴專員進一步審核，再由申訴專員作出結論。

主動調查

2.17　根據條例，申訴專員有權在沒有接到投訴的情況下，展開主動調查。這項權力使申訴專員能夠從更宏觀的角度審研問題，而不只局限於處理個別投訴。簡言之，就是審研行政體制本身或普遍性的流弊。

我們的調查程序

選定主動調查項目

2.18　專員決定展開主動調查，往往是因應當時社會上發生了某些廣受市民關注的事件，或因政府推行新政策或修訂政策而出現了行政上的問題，又或者本署曾多次接到市民就某些事項的投訴（包括那些經評審後決定不予跟進的個案），顯示行政體制上存在普遍性問題或制度上有行政失當（參見**第 2.5 段**）。

主動調查審研

2.19　在正式展開主動調查之前，本署或會進行初步評審（稱為「主動調查審研」）。我們會先研究相關的年報、網頁、法例和傳媒報道等各種已公開的資料，以及直接向有關機構索取的資料。假如初步評審顯示有需要進一步研究，我們會正式知會所涉機構的首長，開始進行主動調查。

2.20　主動調查審研若顯示並無重大行政失當，或有關機構已積極改善，則本署不會展開主動調查，只將研究結果總結為「小型主動調查」報告，送交所涉機構評論。報告會載列審研事項的背景資料，評估市民所關注的情況，以及説明本署對有關機構的角色及行動的觀察所得。如認為需要，本署會提出改善建議。

主動調查的方法

2.21　主動調查的程序與調查個別投訴的程序相若。不同之處在於，本署展開主動調查前一般會先行宣布，並且邀請有關界別、業內專家和市民大眾提出意見。由於主動調查項目往往都是廣受市民關注的事情，調查結果會在記者招待會上公布。這些調查報告均存放在本署的資源中心，供市民參閱（參見**第六章**）。

2.22　在調查過程中，本署經常與所涉機構的高層人員開會，討論我們的初步調查結果。這類交流會議可以澄清疑點，有助我們加深對事情的了解，完善調查報告。

落實本署的建議

2.23　本署在調查投訴個案或主動調查報告中向所涉機構提出改善建議，目的是促使公共行政更加開明問責、具透明度和以客為本，同時提升工作程序和處事方式的成效。一般而言，政策事宜並不屬於本署的調查範圍。然而，假如發現某些政策已不合時宜或會引致不公，申訴專員亦會發表評論和意見。

2.24　所涉機構首長有責任定期向申訴專員匯報落實建議的進度。本署會透過信件保持聯繫，跟進和監察有關進度。

2.25　與法庭的裁決不同，申訴專員的建議並不具約束力。然而，假如任何機構拒絕接納有關的建議，申訴專員可向香港特別行政區行政長官呈交報告。同樣，若所涉機構未能充分採取行動或沒有落實任何建議，申訴專員亦可向行政長官報告。根據條例規定，在申訴專員向行政長官呈交報告後，政府當局須於一個月內，或行政長官釐定的更長期間內，把報告的文本提交立法會省覽。

保密規定及公布調查報告

2.26　法例規定，申訴專員及其屬下所有人員，以至於本署的顧問，均須遵守保密條文，不得披露任何於執行職務時所知悉的資料，否則可判處罰款及監禁。保密條文旨在確保任何人士或機構可以毫無保留地向本署提供資料，無需擔心因身份或有關資料被披露而遭到報復。

2.27　故此，本署的一貫做法，是絕不會答覆任何與個案無關的人士就個別投訴的查詢。不過，申訴專員可基於公眾利益，以不披露個案所涉人士身份的方式，公布調查報告。

調查工作的主旨

2.28　本署的調查工作，旨在查明事實的真相，以及致力提高公共行政的水平。任意責難或誣蔑他人，俱絕非本署進行調查的用意。我們在進行查訊時必定無私無畏、不偏不倚，並且公平公正地就個案作出合理的結論。